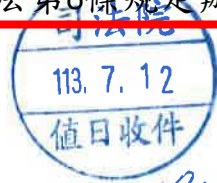


本件先予公開無限制公開事項之附件，其餘有應予限制公開事項或涉及著作權者，另依憲法訴訟案件書狀及卷內文書公開辦法第8條規定辦理。

正本



暫時處分裁定聲請補充理由書

案號：113 年度憲國字第 1 號

聲請人 名稱：行政院

憲法法庭收文號
113 年度
憲 A 字第 1270 號

代表人 姓名：卓榮泰

訴訟代理人 姓名：陳信安

姓名：李荃和

姓名：賴秉詳

稱謂／職業：律師

聲請線上查詢案件進度，陳報 E-mail 如下：

1 為聲請暫時處分裁定補充理由事：

2 蒙鈞庭為求慎重，於民國（下同）113 年 7 月 10 日召開 113 年度憲國
3 字第 1 號暫時處分準備程序庭，以下謹就大法官垂詢聲請人之問題，依序
4 答覆。

5 一、謹就呂太郎大法官垂詢：有關於指定關係機關立法院（下稱立法院）陳
6 述，聲請人稱依釋 419，於覆議未獲通過後，不得再依憲法訴訟法（下

1 稱憲訴法)第47條第1項聲請憲法法庭為法規範憲法審查是否有理?

2 答覆如下:

3 (一)立法院之訴訟代理人以釋419號作為行政院覆議後不得再為法規範憲法
4 審查之聲請云云,然則,釋419並未言及,覆議後不得聲請釋憲,立法
5 院顯然斷章取義,錯誤理解,且無視於釋419號作成後,歷經修憲,憲
6 政今昔背景差異,是立法院所述顯然欠缺憲法依據:

7 1. 查釋419僅言及,依憲法第57條第3款,行政院如認為立法院議決之法
8 律案有窒礙難行時,行政院均得經總統之核可移請立法院覆議,覆議
9 時,如經出席立法委員三分之二維持原決議時,行政院院長應即接受該
10 決議或辭職。由此以觀,很明顯地其僅係重複憲法第57條第3款之規範
11 內容以為說明而已,換言之,釋419 並未具體且確切指出行政院院長於
12 覆議未獲通過時,即不得於總統公布法律案後,再依當時司法院大法官
13 審理案件法之規定聲請司法院大法官解釋憲法之限制。是立法院稱依釋
14 419,行政院應於覆議後接受原決議,且不得再聲請鈞庭為法規範憲法審
15 查,實屬斷章取義,扭曲解釋意旨,毫無憲法論理依據。

16 2. 其次,我國憲法本文歷經七次修憲,業於第四次憲法修正(下稱第四次
17 修憲)時,於憲法增修條文(下稱憲增)第3條第2項第2款後段明確
18 規定,覆議時,如經立法院全體立法委員二分之一以上決議維持原案,行
19 政院院長應即接受該決議,並於該條明確規定,憲法第57條規定停止適
20 用。是憲法第57條於第四次修憲後,已不再適用,立法院更不得率爾引
21 其作為限制行政院於覆議後不得聲請鈞庭為法規範憲法審查之依據。

22 3. 復依釋499及721,憲法第1條所樹立之民主共和國原則、第2條國民
23 主權原則、第二章保障人民權利、以及有關權力分立與制衡之原則,乃
24 具有本質之重要性,亦為憲法基本原則之所在而為規範法秩序存立之基
25 礎;其所形構之自由民主憲政秩序,既為現行憲法賴以存立之基礎,則
26 凡依憲法設置之憲法機關均有遵守並竭力予以維護之憲法忠誠義務。就
27 此,蘇俊雄大法官即曾明確表示:「**憲法機關在憲政運作上負有『憲法忠**
28 **誠』之義務,必須遵循並努力維繫憲政制度的正常運作,既不得僭越其**

1 職權，亦不容以意氣之爭癱瘓損害憲政機制的功能。」¹基於此等憲法忠
2 誠義務，憲法機關除應避免出現違憲行為而造成違憲狀態外，對於任何
3 違憲狀態，亦當主動依循憲法及相關法律所定途徑予以排除才是。

- 4 4. 換言之，如依立法院之主張續為推演，將如尤伯祥大法官所垂詢「行政
5 院是不是應該要去執行它認為違憲的法律？」。此等覆議後即不得聲請鈞
6 庭為法規範憲法審查，形同逼迫行政院執行違憲法律之立法院論述，顯
7 然與釋 499、721 所揭示，憲法機關均有遵守並竭力維護自由民主憲政秩
8 序之憲法忠誠義務全然矛盾，絕不可採。

9 (二) 依釋 371 及 601，解釋法律牴觸憲法而宣告其為無效，乃專屬司法院大法
10 官之職掌，且依釋 793，司法權本質上係作為法適用之終局判斷者；又
11 我國並未採取「國會優位」之憲政體制，此亦為立法院代表翁曉玲委員
12 於鈞庭肯認，是斷無透過「立法院覆議表決」而形構「立法院之終局憲
13 法解釋權」之正當性；據此，依權力分立與制衡原則，立法院「覆議制
14 度」並未有排除司法院大法官憲法最終解釋權之效力：

- 15 1. 按釋 793 意旨，司法院就審判事項，本即作為法適用之終局判斷者；如
16 進一步就憲法第 171 條、第 173 條、第 78 條、第 79 條第 2 項、憲增第
17 5 條第 4 項及釋 371、601 而論，司法院大法官對於憲法有最終解釋權，且
18 就解釋法律牴觸憲法而宣告其為無效，乃專屬司法院大法官之憲法職掌。
- 19 2. 我國中央政府體制並非內閣制，即非屬「國會優位」之憲政體制，此亦
20 為立法院代表翁曉玲委員於回答尤伯祥大法官追問時，於鈞庭肯認：「我
21 沒有說國會優位權，那麼在五權分立這個制度底下，每個權力都有它自
22 己的核心。」是立法院代表既已肯認立法院並未有「國會優位權」，且與
23 其他憲法機關均同樣尊重司法權大法官依憲法所享有之憲法最終解釋
24 權。職此，立法院實無透過「覆議表決」以形成「立法院終局之憲法解
25 釋權」之正當性；換言之，立法院維持原案之覆議決定，並無排除聲請
26 人就移請覆議標的之法律案，於總統公布後，依憲訴法第 47 條第 1 項聲
27 請鈞庭為法規範憲法審查，以確認其是否合憲之效力。
- 28 3. 另依憲訴法第 47 條關於國家最高機關聲請憲法法庭為法規範憲法審查

¹ 就此，參閱釋 520 蘇俊雄大法官所提協同意見書，頁 8【附件 9】。

1 規定之立法說明可知，國家最高機關之存在，具有追求維護憲政秩序及
2 客觀公共利益之目的。也因此，對於其行使職權所適用之法律，如認為
3 有抵觸憲法者，得聲請憲法法庭為宣告違憲之判決；而此，即為前述所
4 定憲法機關應主動依循以排除違憲狀態之途徑。

5 (三) 依學理見解，「覆議」與「聲請法規範憲法審查」同時作為行政院在體
6 制內據以節制國會立法之重要管道；倘若認覆議後即不得再聲請法規
7 範憲法審查，恐將使行政院無法再利用覆議制度；甚且，在「覆議」與
8 「聲請法規範憲法審查」相互掣肘之下，將使行政院喪失節制立法權之
9 可能：

- 10 1. 依憲增第 3 條第 2 項，聲請人應依其所定之三款方式對立法院負責；就
11 此，釋 613 已明確揭示此為我國憲法基於責任政治原則所為之制度性設
12 計。其中，對於憲增第 3 條第 2 項第 3 款所定之不信任案制度，依釋
13 735，其目的在於化解政治僵局，落實責任政治，並具備穩定政治之正面
14 作用。至於同條項第 2 款所定聲請人經總統核可而移請立法院覆議之制
15 度，依學理見解，其本屬總統制下之權力調節機制，而賦予行政權制衡
16 立法權之手段，藉此以避免因國會制定對行政權係屬窒礙難行，或背離
17 行政權運作需求之法律所形成之政治僵局，甚而造成國家憲政體制無法
18 正常運作²，是學理並將「覆議」與「聲請大法官釋憲」並列為行政院在
19 憲政體制內得以節制立法權之重要管道³。綜上可知，憲增第 3 條第 2 項
20 基於責任政治原則所形構聲請人對立法院負責之制度性設計，除要求聲
21 請人應對立法院負政治責任，以符合責任政治原則之外，亦在於解決或
22 避免聲請人與立法院二者互動過程中所生之政治僵局，以期國家憲政體
23 制之正常運作，且並未排除事後尋求憲法審查之可能。
- 24 2. 基此，憲增第 3 條第 2 項第 2 款所定之覆議制度，係憲法賦予聲請人排
25 除因立法院所議決之法律案而生窒礙難行情形之政治性程序，以對於立
26 法院為制衡。該款所稱聲請人之院長於覆議未通過時，應即接受該決

² 蕭文生，國家法 I—國家組織篇，2008 年 8 月，頁 288【附件 10】；程明修，國家法講義（一）：憲法基礎理論與國家組織，2006 年 10 月，頁 263【附件 11】。

³ 蔡宗珍，覆議制度之運作問題，月旦法學，84 期，2002 年 5 月，頁 8【附件 12】。

1 議，係指聲請人之院長不應再採取其他政治性手段而持續與立法院為政
2 治對抗，進而再次形成政治僵局，導致國家憲政體制無法正常運作而
3 言。然而，對於法律案不論在立法程序或實質規範內容因牴觸憲法而生
4 窒礙難行之情形，如認為聲請人之院長於覆議未獲通過之情況下，即應
5 無條件接受立法院維持原案之決議，而不得於總統公布該法律案後，再
6 依憲訴法第 47 條聲請憲法法庭為法規範憲法審查，不僅與國家最高機關
7 聲請法規範憲法審查之制度設計本旨不符，亦將迫使聲請人僅能放任違
8 憲法律繼續違憲，甚至必須被迫執行違憲之法律。如此，亦將有違前述
9 聲請人應遵守並竭力維護自由民主憲政秩序之憲法忠誠義務。

10 3. 不僅如此，如依立法院之見解，認為覆議未通過聲請人即不得再聲請法
11 規範憲法審查，則或將導致聲請人日後對於法律案因違憲而生有窒礙難
12 行之情形時，均於總統公布該法律案後，直接聲請憲法法庭為法規範憲
13 法審查，而不再尋求覆議制度以排除違憲狀態；如此將逼迫行政院僅能
14 就「覆議」與「聲請法規範憲法審查」二擇一，使憲法及憲增所形構之
15 覆議制度形同具文而失其應有之制度功能。且屆時立法院恐亦有極高之
16 機率又將以聲請人未提起覆議，未盡一切可能之手段排除違憲狀態即直
17 接聲請憲法法庭為法規範憲法審查為由，指謫聲請人法規範憲法審查之
18 聲請係屬不合法。如此循環，將使得「覆議」與「聲請法規範憲法審查」
19 此二制度相互掣肘，進而使行政權喪失依憲法本得採取對立法權之節制
20 手段。

21 二、謹就詹森林大法官垂詢：本件是否適用憲訴法第 65 條疑義，即立法院
22 陳述，聲請人應依憲訴法第 65 條第 1 項聲請憲法法庭為機關爭議之判
23 決，而非依第 47 條第 1 項聲請法規範憲法審查，並指謫聲請人之聲請
24 不符第 65 條第 1 項所定要件而不應受理及為暫時處分裁定云云，答覆
25 如下：

26 (一) 憲訴法第 47 條之審查標的，為國家最高機關行使職權所適用之「法規
27 範」，與憲訴法第 65 條之審查標的「國家最高機關之憲法權限」並不相
28 同；是本件聲請人所爭執者，為聲請人行使職權所適用之「法規範」，而
29 非「行政權與立法權之憲法權限爭議」，簡言之，聲請人就立法院之立

1 法行為發動本身並無爭執，而是認為其所修正而與聲請人行使職權有
2 關之法律抵觸憲法，自應依憲訴法第47條聲請鈞庭為法規範憲法審查：

- 3 1. 憲訴法第1條第1項已明定由司法院大法官所組成之憲法法庭得以審理
4 之案件類型，此即學理所稱訴訟類型之規定。藉由該等訴訟類型之劃
5 分，一方面分別就聲請人、聲請要件，乃至於受理要件等事項為規定；另
6 一方面則是界定憲法法庭於各該訴訟類型中之審理標的及範圍⁴。也因
7 為如此，學理認為，聲請人於聲請時，即應就係依何種訴訟類型而為聲
8 請，以及所欲聲請憲法法庭為裁判標的為何等事項為明確之揭示⁵；換言
9 之，憲法法庭原則上應即以聲請人就前述事項所為之揭示，判斷其聲請
10 是否符合憲法訴訟法就該等訴訟類型所定之要件，以決定是否為受理。
- 11 2. 再者，依憲訴法第47條第1項，國家最高機關因本身行使職權，就所適
12 用之法律，認有抵觸憲法者，得聲請憲法法庭為宣告違憲之判決；此為
13 國家最高機關聲請法規範憲法審查之訴訟類型。另依憲訴法第65條第1
14 項，國家最高機關，因行使職權，與其他國家最高機關發生憲法上權限
15 之爭議，經爭議之機關協商未果者，得聲請憲法法庭為機關爭議之判
16 決；此為機關權限爭議之訴訟類型。如由憲訴法第1條第1項以觀，可
17 知憲訴法第47條第1項所定之國家最高機關聲請法規範憲法審查之訴
18 訟類型，與該法第65條第1項所定之機關爭議訴訟類型，二者係各自獨
19 立，且聲請要件亦有所不同之訴訟類型。雖然並不排除有因個案具體情
20 形而合併二者為聲請之可能，但此二類訴訟類型彼此間並非處於擇一或
21 互斥之關係，亦非屬應先就某一訴訟類型為聲請，聲請未果後再依另一
22 訴訟類型為聲請之先後順序關係。
- 23 3. 是憲訴法第47條審查標的為國家最高機關行使職權所適用之「法規
24 範」，而與同法第65條審查標的為「國家最高機關憲法上權限爭議」有
25 所差異，此觀諸憲訴法第48條立法說明「二、依本法第四十七條規定，聲
26 請機關固得就其本身或下級機關行使職權所適用之法規範，發生有抵觸
27 憲法疑義時，聲請憲法法庭判決。」即可自明。是倘聲請人所爭執者，並

⁴ 就此，參閱吳信華，憲法訴訟基礎十講，2版，2022年7月，頁79-80【附件13】。

⁵ 吳信華，同前註，頁18【附件14】。

1 非「行政權與立法權之憲法上權限爭議」，而是行使職權所適用之「法規
2 範」，自應依憲訴法第 47 條第 1 項，聲請鈞庭為法規範憲法審查。

3 4. 查聲請人已於 113 年 6 月 27 日依憲訴法第 47 條第 1 項向鈞庭聲請法規
4 範憲法審查，請求鈞庭判決宣告立法院職權行使法相關規定及刑法第
5 141-1 條（以下統稱系爭法律）違憲，並自系爭法律公布之日起失效。之
6 所以聲請法規範憲法審查此一訴訟類型，而非機關爭議之訴訟類型，係
7 因為聲請人認為立法院行使立法權以修正系爭法律此一立法行為之發動
8 本身，並未有與聲請人發生憲法上權限爭議之情形，而是其行使立法權
9 以修正系爭法律此一立法行為之結果，即系爭法律已明顯牴觸憲法；縱
10 使後續有產生侵害聲請人憲法上權限之爭議可能，亦係肇因於系爭法律
11 之規範內容而來，此亦經聲請人之訴訟代理人於準備程序中回覆詹森林
12 大法官之垂詢時加以說明。換言之，依學理見解，如立法行為之結果，導
13 致法規範之規範內容同時亦有侵害其他憲法機關憲法上權限之可能
14 時，毋寧仍屬該法律之規範內容因侵害其他憲法機關憲法上權限而牴觸
15 憲法之情形⁶；就此，仍應以法規範憲法審查此一訴訟類型向鈞庭提出聲
16 請，方為正確之訴訟類型才是。

17 5. 另外，假設本件如立法院所稱，有適用憲訴法第 65 條之可能（假設語，聲
18 請人否認之），則系爭法律於覆議後，已經總統公布施行，聲請人一方面
19 並無可能依憲訴法第 65 條再就系爭法律與立法院為協商，另一方面，因
20 本件所涉及者，為系爭法律違憲之爭議，對於此等違憲之爭議情形，同
21 樣亦無藉由協商予以排除之可能。不僅如此，在系爭法律可能因有前述
22 侵害聲請人或其他憲法機關憲法上權限而牴觸憲法之情況下，相較於聲
23 請人依憲訴法第 65 條第 1 項聲請鈞庭為機關爭議之判決而在聲請有理
24 由時，僅能由鈞庭於判決主文中確認聲請人與立法院之權限，或由鈞庭
25 視案件之情形而另於主文為其他適當之諭知，而非「判命立法院之立法
26 行為侵害其他憲法機關之權限是否合憲」⁷，未若依憲訴法第 47 條第 1

⁶ 就此，參閱吳信華，憲法訴訟—訴訟類型：第三講「憲法疑義」、「機關爭議」、「法令違憲」，月旦法學教室，75 期，2009 年 1 月，頁 36【附件 15】。

⁷ 就此，參閱吳信華，前揭註 4，頁 80，註 6【附件 16】。

1 項聲請鈞庭為法規範憲法審查，並在聲請有理由時，由鈞庭直接宣告導
2 致侵害聲請人或其他憲法機關憲法上權限等權限爭議情形之系爭法律違
3 憲，並自公告之日起失效，更能有效且一勞永逸地解決機關權限爭議及
4 因此所生之違憲狀態，此不僅符合訴訟法上紛爭解決一次性之基本原
5 則，同時亦更有助於聲請人履行前述竭力維護自由民主憲政秩序之憲法
6 忠誠義務。

7 (二) 考量憲訴法第47條具有追求維護憲政秩序及客觀公共利益之目的而為
8 客觀訴訟之性質，以及憲法所定聲請人之職權所涉事項具有較為全面
9 之屬性，是就「行使職權」要件，應寬鬆認定，即「與聲請人法定職權
10 之行使有關，而有請求憲法法庭作成裁判加以闡明之公共利益」；依憲
11 法及憲增、釋461、520，聲請人有決定國家重要政策、向立法院提出議
12 案、就國家重要政策提出施政方針與施政報告、聲請人之院長及各部會
13 首長有接受立法委員質詢、各部會首長及其所屬人員有應立法院各委
14 員會邀請而到會備詢等憲法上職權，及人事提名權，自應已具備「行使
15 職權、適用法律」之聲請要件：

- 16 1. 按憲訴法第47條立法說明：「(二) 國家最高機關之存在，具有追求維護
17 憲政秩序及客觀公共利益之目的。」是以聲請人聲請法規範審查在於維
18 護憲政秩序及客觀公共利益之目的，而屬客觀訴訟之性質，以及我國憲
19 政體制下，僅有由大法官所組成之憲法法庭方有法規範違憲審查與廢棄
20 權限等制度設計，同時並考量憲法所定聲請人之職權所涉事項具有較為
21 全面、廣泛之屬性，對於聲請人「行使職權」、「適用法律」等聲請要件，似
22 不宜過於嚴苛。若非如此，恐將使聲請人無法履行維護自由民主憲政秩
23 序之憲法忠誠義務。
- 24 2. 基此，所謂行使職權，依學理見解，應係指「與聲請人之法定職權行使
25 有關，而有請求憲法法庭作成裁判加以闡明之公共利益」。換言之，僅要
26 求聲請人應說明於本案中係何種職權之行使或與其職權有何關聯，而有
27 可請求，或存在有應由憲法法庭以判決加以闡明之公共利益的存在即
28 可；其中所謂與其職權有關部分，並包括其他國家最高機關行使職權之

1 結果與聲請人法定職權行使有所相關之情形在內⁸。而在前述對聲請人
2 行使職權此一要件之解釋與理解脈絡下，所謂適用法律，即非指「聲請
3 人行使職權所據以為權限依據之法律」，而係「聲請人因行使職權所涉及
4 之法律」⁹。

5 3. 此外，亦有認為，何等法規係國家最高機關得聲請鈞庭為法規憲法
6 審查之標的，應由該等法規違憲與否，是否將成為國家最高機關行使
7 職權之先決問題為斷。基此，凡與國家最高機關職權行使有關，且其違
8 憲與否，將當然引發國家最高機關後續得否，及如何為職權行使等問題
9 之法規範，均屬國家最高機關得聲請鈞庭為法規憲法審查之標的¹⁰。

10 4. 綜合上述見解，可知因聲請人本身因行使憲法及憲增所定決定國家重要
11 政策、向立法院提出議案、就國家重要政策提出施政方針與施政報告、聲
12 請人之院長及各部會首長有接受立法委員質詢、各部會首長及其所屬人
13 員原則上有應立法院各委員會邀請而到會備詢等憲法上職權，以及依相
14 關法律行使獨立機關之人事提名權及任命權，而涉及系爭法律並為其所
15 規範；換言之，系爭法律作為立法院行使立法權之結果，其規範內容並
16 與聲請人行使前述憲法及憲增，以及相關法律所定職權有所相關，且其
17 違憲與否，並將當然同時引發聲請人後續得否，及如何為該等職權行使
18 之問題。就此而言，實已符合憲訴法第 47 條第 1 項所定之聲請要件。

⁸ 就此，參閱吳信華，「行使職權」作為機關聲請法令違憲解釋要件之探討，憲法訴訟專題研究（一）－「訴訟類型」，2009 年 10 月，頁 235-236【附件 17】。

⁹ 吳信華，同前註，頁 239【附件 18】。

¹⁰ 就此，參閱林明昕，司法院大法官審理會台字第 13398 號監察院聲請解釋案公開說明會書面意見簡稿，頁 5-6，<https://www.2.judicial.gov.tw/FYDownload/1070727/c.pdf>【附件 19】

此致

憲法法庭 公鑒

中 華 民 國 1 1 3 年 7 月 1 2 日

具狀人 行政院

代表人 卓榮泰

撰狀人 陳信安教授

李荃和律師

賴秉詳律師

【附件列表】

文件編號	文件名稱或內容	頁數
附件9	釋520蘇俊雄大法官所提協同意見書。	001
附件10	蕭文生，國家法I—國家組織篇，2008年8月，頁288-289。	011
附件11	程明修，國家法講義（一）：憲法基礎理論與國家組織，2006年10月，頁262-263。	013
附件12	蔡宗珍，覆議制度之運作問題，月旦法學，84期，2002年5月，頁8-9。	015
附件13	吳信華，憲法訴訟基礎十講，2版，2022年7月，頁79-81。	017
附件14	吳信華，憲法訴訟基礎十講，2版，2022年7月，頁18-19。	019
附件15	吳信華，憲法訴訟—訴訟類型：第三講「憲法疑義」、「機關爭議」、「法令違憲」，月旦法學教室，75期，2009年1月，頁36。	021
附件16	吳信華，憲法訴訟基礎十講，2版，2022年7月，頁80-81。	023
附件17	吳信華，「行使職權」作為機關聲請法令違憲解釋要件之探討，憲法訴訟專題研究（一）—「訴訟類型」，2009年10月，頁234-236。	025
附件18	吳信華，「行使職權」作為機關聲請法令違憲解釋要件之探討，憲法訴訟專題研究（一）—「訴訟類型」，2009年10月，頁239。	029
附件19	林明昕，司法院大法官審理會台字第 13398 號監察院聲請解釋案公開說明會書面意見簡稿，頁 5-6， https://www2.judicial.gov.tw/FYDownload/1070727/c.pdf 。	031

附件9

釋字第 520 號解釋協同意見書

蘇俊雄大法官 提出

本件解釋導因於八十九年底行政院與立法院間就停止興建核能第四電廠之決策所引發的機關爭議；而行政院得否決策不執行立法院通過之法定預算，則為其間主要之爭議問題。聲請解釋的行政院主張，其就法定預算之執行與否具有決定權，毋需另經立法院之同意；惟關係機關立法院則認為行政院無權決定不執行法定預算，並從而拒絕行政院長就此案到院說明，另決議移請監察院發動彈劾。由於雙方就預算執行與政策變更之權限分際問題，在看法上存有重大分歧，復因朝野對峙之政治情勢，故本件爭議已形成難解之憲政僵局，影響國計民生甚鉅。本件爭議既已合法提出釋憲聲請並經受理，則如何本於責任政治與權力分立制衡等憲法結構原則，釐清本件爭議所涉法理問題之是非曲直，進而闡明化解憲政僵局、回歸憲政運作之正途，自應為大法官責無旁貸之重要任務。

秉於上開認知，本件解釋作成下述三項主要判斷：(一) 在合乎法定條件限制的情況下，應容認主管機關得依合目的性之政策考量，為預算執行與否之決斷；(二) 本件爭議因另涉及國家重要政策之變更，本於行政院對立法院負責之憲法意旨，行政院就其所為之政策決定，尚負有向立法院報告並備質詢之義務，立法院就此亦不得拒絕；(三) 本件爭議於補行上揭程序後，相關機關均應本於「憲法忠誠」之義務與信念，依憲法現有機制選擇適當途徑解決僵局。此三項基本原則之確立與揭示，符合憲法所定之權限分派秩序，並適切踐行了大法官仲裁機關爭議、維護憲政運作的任務要求，應值吾人肯認贊同。

惟本件爭議中相關機關提出了諸多論點，解釋理由書未及一一詳予辨明澄清，尚存有說理未盡之憾；其中有關重要政策變更之決策程序以及憲政僵局之解決方式等重要議題之理由構成，亦無法盡表吾人

法理確信之根據，甚或容有再為斟酌檢討之餘地。爰提出協同意見書，就本案所涉之主要關鍵議題，依次論證檢討如下，俾期強化本件解釋之法理基礎、澄清可能衍生之誤會。

一、法定預算的規範效力與規範內涵

由立法院通過的法定預算，是否即具有「課予行政部門執行預算之義務」的規範效力呢？針對這項本件爭議中的主要焦點問題，本件解釋固然多所著墨，並有定見，惟並未明白表述大法官的判斷結論。為期能明確定紛止爭，在此爰先就此項問題進行論證檢討。

按預算案經立法院審議通過及公佈後即為「法定預算」，其形式上與法律相當，學術上則進一步將之定性為是一種「措施性法律」。法定預算既為法律規範之一種，其規範性自不容否認；惟法規範的內容態樣繁多，是否均會課予受規範對象以特定之行為義務，尚且不能一概而論。因此，單從法定預算作為措施性法律的規範定位，尚不足據以推論認定行政部門是否具有執行預算之義務的問題；我們毋寧還必須檢証確認法定預算的「規範內涵」，才能判定其是否具有「課予義務」此一面向的規範效力。

當我們進一步從法定預算本身之形式、內容以及預算法上之相關規定，探究其規範內涵時，則正如同多數的公法學者所正確指出的，針對歲出部分進行規範的法定預算，基本上是在限定政府就特定事項為財政支出的最高額度限制，亦即是在設定預算執行機關得以支用預算之事務範圍，及其支用時之上限額度。就此而言，法定預算實為一種「授權性的法律規範」，其中尚不具有「課予義務」之規範內涵，亦從而並不能發生「要求政府必須為特定預算支出」的規範效力。主管機關依職權停止法定預算中部分支出項目之執行，因此並不當然構成違憲或違法，而應分別情形視有無其他法規設定其行為義務而定。

以上所揭法理判斷，與多數通過之解釋理由尚無不同。本件解釋文及解釋理由固曾提及：不執行法定預算有即構成違法者，如維持法定機關正常運作及履行其法定職務之經費，因停止執行致影響機關存續之情形；惟此際作成違法判斷之關鍵，毋寧是因為此時之預算執行係為履行其他法規規定之義務，若不執行預算將造成違反該等法規之結果，而尚非謂不執行法定預算之本身即構成違法。準此，關係機關立法院指摘行政院不執行法定預算即為違法之說詞，實已對法定預算之規範內涵存有誤解，不可不慎察。

二、預算執行之彈性與紀律--預算法制對於預算執行之規範要求

法定預算本身固然並未課予行政部門實現預算內容的法定任務，惟由此亦無法逕而推論認為預算執行機關得自由決定是否執行預算，其決策不受任何拘束限制。相反地，預算法乃至審計法針對預算之執行，另設定有多重之程序上與實質上的規範要求；故此等規範是否寓有「主管機關應為預算執行」之義務要求，在此尚有論證檢討之餘地。

具體檢視預算法制上之相關規定，則我們固然可以發現，預算執行之成效是預算行政之考核、控管上的重要課題；但在另一方面，法制上亦有保留予預算執行機關得為裁減經費或變動執行的彈性決策空間。整體而言，預算法制的規範重點，應可認為係在維持預算行政的「財政紀律」，亦即其規範目的在於：確保國家之財政運作得有一定之合理性、穩定性與可預測性，並從而杜絕預算行政發生枉法浪費之情事；而在追求預算計畫之穩定性的同時，預算法制無疑也顧慮到了國家行政的靈活需求，因此容認主管機關就預算之執行與否以及執行程度等問題，仍得保有一定的決策空間。換言之，在預算法制的規範要求下，行政部門原則上固應誠信地執行由其所提出並獲立法院同意通過的預算計畫；惟

其若因情事或政策之變更而決定不執行法定預算時，若其所為決策符合法制上之專業紀律要求，則仍為預算法制所允許。

基於上述之理解與詮釋，預算法制上有關「預算行政紀律之要求」，尚非即為「執行預算義務之課予」；因為在合乎專業紀律要求之情況下，主管機關仍有為不執行預算之決策空間。除了規範內涵上的差異外，此等「紀律規範」與「課予義務規範」的控制機制，毋寧亦存有相當之不同；蓋關於「主管機關所為變動預算之決策是否符合預算法所定條件」這項問題，法制上係委由專業、中立之審計機關進行認定判斷後，再由作為預算監督機關之監察院與立法院進行責任之追究，而非可由司法機關逕自作成「違法」或「合法」之判定。故於本件爭議中，我們並不能僅因行政院決議停止執行核四預算即遽指其屬違法，而毋寧必須肯認其具有發動變更預算執行之決策權限；至於其所為實際決策是否符合法制上之紀律規範要求，則應由審計部門進行專業審查，非國會或司法機關所得率予認定。

三、預算行政與預算監督的權限分派秩序

如果我們跳脫相關法律概念之詮釋與適用，轉而探討憲政體制下關於預算事務的權限分派秩序，並據以確定行政權與立法權間之權限分際，則對於本件爭議中有關行政部門有無執行法定預算之義務的問題，我們或許能夠獲得更為清楚而完整的答案。

按預算機制事涉國家財政資源之分配，對於國家機關之正常運作、國家政策之確定與實現乃至於社會經濟之發展，俱有深遠重大之影響。為強化預算行政之正當性與合理性，採行代議民主之憲政制度，莫不將分權制衡之機制導入預算制度之運作。準此，在預算決策之形成確定階段，存有預算案之提出權與審議權之區分；而在預算執行之階段，亦有區隔執行權與監督權的設計。預算行政之各階段雖均有不同之多數憲法機關的參與，但在責任政

治的規範原則下，政治責任之歸屬仍應有釐清之必要；在分權制衡的運作過程中，如何維持各憲法機關適當之權限分際，乃為重要之課題。

從這種權限分派秩序的觀點檢視本件爭議所涉法理問題，則若將法定預算乃至預算法制上之相關規定，解為具有課予行政部門以執行義務之規範效力，無疑會混淆了行政權與立法權間的權限分際，而與功能法觀點下的權力分立原則有所牴觸。蓋法定預算雖經立法院審議通過，但從預算案之提出以至法定預算之執行，均屬行政部門的權責；預算政策之形成與實現，除涉及法定機關之存續或法定義務之履行者外，原則上亦應由行政部門擔負起主要的政治責任。故如果將法定預算之內容一律解為具有課予執行義務之效力，不僅將無法明確界定政策形成之責任歸屬，而且亦將使預算之執行失去彈性，無法滿足行政權的機動需求。至於認為「行政院須經立法院之同意，方得為預算執行上之變更」的見解，除欠缺實證法上之根據外，亦混淆了預算執行權與預算監督權間的分際。質言之，關於特定預算項目之授權與否的問題，法制上固可容認國會得以「同意權保留」之方式實施監督；惟已經授權之預算項目的執行決策，究屬行政權之核心事項，故國會所為預算監督，於此僅能追究其政治責任，而不能逕代行政部門決定。

綜合以上三點論證，本件爭議中行政院所為停止執行核四預算之決議，若僅就預算制度之規範法理而言，則應無逾越其權限分際之違憲或違法疑義。本件解釋就此雖未明白表述此項判斷結論，但依本席所見，解釋意旨應與上述論證一致。

四、重大政策變更的憲政程序要求

應否興建核四廠的問題為我國近年來之重大政策爭議，行政院就此作成停建核四之決策，自亦屬國家重要政策的重大變更。

由於相關爭議於八十五年時曾歷經立法院為變更政策之決議而行政院再為覆議推翻的憲政程序，在憲政運作上已累積有高度之爭議性；再加上停建所需善後事宜繁雜，另須後續預算計畫之支應與配合--因此，本件爭議實不能僅單純界定為停止執行法定預算之問題，而必須再行檢討此項重大政策變更於相關憲法規範下的權限互動問題。

在此首先應予澄清確認的是：相關政策爭議於八十五年間所歷經之覆議程序，既未課予行政院有興建核四廠之義務，自不禁止行政院嗣後改變其政策立場；而基於會期不連續原則，此項覆議結果亦無拘束新國會之效力。故除據以表徵相關政策所具有之高度爭議性以外，此段憲政運作之歷史與本件爭議尚無直接之關係；論者每持此項史實主張行政院已無變更轉寰其政策立場之餘地，實係對相關爭議之事實情形未有詳察，且於覆議制度之程序效力亦有誤解。

其次，關係機關立法院亦曾主張，本件爭議所涉政策決斷，係屬憲法第六十三條所定之「重要事項」，故應經立法院之議決。惟從體系解釋之觀點而言，該條所定之「國家其他重要事項」，應係指其他憲法規範授權、或法律規範保留予立法院為議決之事項，惟有如此，其所為決議方有規範效力可言；我國憲法學通說更強調，立法院此種重要事項議決權，仍須受權力分立原則之約制，不得侵及其他機關之決策權限。準此，本案系爭之停止預算執行決策，既屬行政院之權責，且亦尚未就後續之處理問題提出預算案或法律案於立法院，故立法院尚不得逕依憲法第六十三條之規定即取得此項政策變更之主導權。

在公共政策之形成上，行政院固然享有一定之政策形成主導權限，且若所決策之事務屬於其權限作用之核心事項，並毋需先經立法院之同意授權。然而，基於代議民主政治的理念以及我國

憲政體制上的權限制衡機制，行政院必須就其所為政策決定對立法院負起政治責任；行政院對於政策之形成確定因而並無壟斷性之決策高權，而必須接受立法院之監督制衡，藉責任政治之運作而與代議機關共同對國民負責。尤其，本件爭議所涉停止興建核四廠之決議，關係重大而複雜，其後續處理尚需龐大經費支出，倘若立法院並不支持此項政策，而對相關之預算案拒絕授權，則此項停建核四之政策宣示，殆無執行可能性可言；故本件重大政策變更，遠非行政院自行決議停止執行相關預算即可蹴成，尚需積極尋求立法院之支持，始有落實之可能。就此而言，立法院就此等重大政策之參與決策形成權限--無論是藉由質詢、不信任投票等方式追究政治責任，抑或是透過立法或預算審議等方式參與政策事項之具體形成--無疑均具有舉足輕重之影響力，並非行政院得以行政保留為由片面加以拒絕。

重大政策既事涉行政立法兩院職權，有賴此二院於制衡互動過程中協力共同形成，則如何維持行政立法兩權之理性溝通與互動，允為憲政運作上之重要課題。準此，我國憲法增修條文第三條第二項第一款乃規定：「行政院有向立法院提出施政方針及施政報告之責。立法委員在開會時，有向行政院院長及行政院各部會首長質詢之權。」此項規範不惟是行政院對立法院負責的一種基本機制，同時也架構出行政立法兩權間一項最為基本的政策溝通管道，應可認為係憲法對於重大政策之形成或變更的基本程序要求。尤其，為謀後續之憲法制衡機制的順利運作，並使國政爭議得於憲政體制下獲致制度性的解決，此項負責機制的維持，應屬兩院之共同憲法義務。故行政院本於其權責而為重大政策變更之「擬議」時，負有向立法院報告說明並備質詢的憲法義務；立法院於行政院提議為前述報告時，亦不得加以拒絕，而有聽取之憲法義務。本件爭議中行政立法兩院未循此憲政制度途徑溝通政

策歧異，任令情緒對立導致政治動盪，已非僅政治運作策略之當否問題，而實有違背此項憲政程序規範所課義務。基於此項認定，本件解釋乃要求爭議機關應儘速補行上開程序，俾使憲政機制及早回復正當之運作。

五、憲政僵局的解決方式與憲法機關的忠誠義務

經由上述的分析說明，我們或許可對本件爭議的憲法性質能有更為清明而客觀的認識：本件爭議實為一種行政、立法兩院就重大政策存有重大歧見的憲政僵局問題，惟爭議雙方均未依循憲政體制上的制度性管道尋求僵局之解套。本件解釋要求儘速補行憲政規範上最為基本的政策溝通程序，當然並無法一舉解決此項爭議問題；畢竟，這項具有高度爭議性的政策問題，仍應由負政治責任之政治部門，於政治過程中做成評價決定。然而，透過此項處理要求之宣示，本件解釋毋寧也再次確認：憲法機關在憲政運作上負有「憲法忠誠」之義務，必須遵循並努力維繫憲政制度的正常運作，既不得僭越其職權，亦不容以意氣之爭癱瘓損害憲政機制的功能。此項「憲法忠誠」的規範要求，雖未見諸憲法明文規定，但不僅為憲政制度之正常運作所必需，亦蘊含於責任政治之政治倫理，其規範性應不容置疑。故本件爭議於補行前述程序後，相關機關仍應本於此項忠誠義務之要求，以憲政體制所設機制，積極地尋求歧見與僵局的解決。

鑑於憲政制度上存有多種模式能夠處理本件爭議，且究應選擇何項機制的問題，應留待政治部門自行判斷決定，故本件解釋文就此並未多言。為明確解釋意旨，多數通過之解釋理由書末段另例示了可能之處理程序與選擇方案。此項解釋方法固有致使大法官「身兼裁判與教練」之疑義，惟考量我國憲法解釋傳統以及憲政運作仍未臻成熟等情節，本席不擬多表質疑。於進一步檢討解釋理由所做例示之實質妥當性後，本席以為尚有二點問題值得

再為澄清或斟酌檢討。首先，解釋理由中所提「若立法院於聽取報告後作成反對或其他決議，此一決議固屬對政策變更之異議，實具有確認法定預算效力之作用，與不具有拘束力僅屬建議性質之決議有間…」等語，應係指該等決議具有「確認法定預算之授權仍然存在」的效力，尚非謂行政院即須受立法院之反對決議拘束而無持異見之餘地；解釋理由書就此所為之表述，恐易引致誤解，應有澄清之必要。其次，多數通過之解釋理由似認為立法院若進而制定要求興建特定電廠的「個別性法律」，尚非憲法所不許。惟公法學理上固未禁止「措施性法律」之存在，但對所謂之「個案性法律」(Einzelfallgesetz)仍多所質疑；解釋理由就此是否混同「措施法」與「個案法」之概念，恐有檢討的餘地。尤其，立法者雖得制定措施性法律，但不得因而侵及行政權之核心領域；故在未受理案件並依權力分立原則審查該等立法之具體內容以前，本席以為其合憲性恐不應遽予肯認。因此，立法院固得就興建或停建核電廠事宜制定措施性法律加以規範，但其具體規範內容之合憲性，仍應有受規範審查檢證控制之餘地。

本案自大法官受理審查後即已備受關注，爭議不斷；值此政治對立情緒稍見緩和的時刻，至盼各界能理智而冷靜地傾聽本件解釋所要傳達的訊息。為表明本席參與作成此項解釋的法理確信，爰提出協同意見如上。

- 比較有爭議的是「糾正權」問題。雖然就此，憲法第 97 條第 1 項載有明文，但其因非屬憲法第 90 條或增修條文第 7 條第 1 項所列舉之監察權範圍內，故其副次的地位明顯；相對於此，監察法第 25 條規定：「監察院依憲法及憲法增修條文之規定，行使彈劾、糾舉及審計權，並提出糾正案…」，似乎也透露出糾正權的附屬性質。準此，監察院基於糾正權行使之必要而聲請釋憲，在「必要性」的認定上，至少應以較嚴格的標準判斷。關於這一點，後文將再論及（頁 6 參照）。
- 至於最有爭議的是所謂「調查權」問題。查監察院之調查權，主要規定在憲法第 95 條及第 96 條；如其從該兩條條文與第 97 條排列的順序以觀，則應認定非監察權範圍本身，而係監察權行使的先行手段。就此，前揭憲法第 95 條「監察院為行使監察權，得…」之明文規定，以及從制憲史上觀察，亦可獲得證明。換言之，監察院聲請大法官釋憲，若單純主張基於行使調查權之目的，抑或基於調查後的結果，其聲請不應受理；否則監察院之聲請將逸脫其監察權的範圍，有憲法上權力分立原則之疑慮。相反地，由於監察院之調查工作乃監察權行使的必要手段，因此假使該院於調查程序進行間，抑或調查後即刻聲請大法官釋憲，且聲明並合理證明，釋憲乃調查過程之一環，具有在緊接之將來進一步行使某特定監察權的目的，則在此監察院調查工作之手段必要性的範圍內，大法官始得受理。

綜上，在本件聲請案的情形，由於監察院之聲請大法官解釋黨產條例是否違憲，依其聲請書所載，最多僅能獲知乃基於人民陳訴案而啟動的調查程序之一環，但未同時說明該調查程序係為行使何項監察權的目的，因此監察院本件之聲請，既非能證明為職權（監察權）行使之必要，故不符合大審法第 5 條第 1 項第 1 款之規定，大法官依同條第 3 項規定，不應受理。

（二）作為監察院聲請釋憲之標的法律，其違憲與否必須為該院行使職權之「先決問題」

本件聲請案，依前文說明，故應不受理；但為求立場表達完整，本書面意見仍擬針對哪些法律或命令（以下僅以「法律」一詞代稱）屬監察院可聲請釋憲之範圍略加說明：

哪些法律屬於監察院可聲請釋憲之範圍，其判斷標準應可從該法律違憲與否是否具有監察院行使職權之「先決問題」性質的觀點出發，以求「聲請釋憲」與「行使職權」二者之間的密切關連性。就此，由於相關問題，與大法官在依據大審法第 5 條第 2 項決定受理或不受理法官釋憲之聲請的情形頗為類似，因此司法院相關之解釋，例如釋字第 371 號、第 572 號及第 590 號等有關釋憲作為法官裁判之「先決問題」的闡述，容有參考的價值。

依據這個標準，監察院聲請釋憲的標的乃其行使職權直接所依據的「工具性」法律，例如監察法或審計法本身，固然屬之；但除此之外，其他職權上所涉及的法律，只要其違憲與否當然將引發監察院得否、並如何行使彈劾、糾舉或審計權，也應該在得聲請釋憲的標的範圍內。關於這一點，大法官在 99 年 7 月 30 日大法官第 1363 次會議議決不受理案件之第 16 案，以及釋字第 743 號解釋（特別是大法官黃璽君之不同意見書）中實已有朝此一方向嘗試的趨勢，或亦可為明證。

相對比較困難的，是監察院聲請釋憲的目的在於提出糾正案的情形。查監察院提出糾正案，依憲法第 97 條第 1 項規定，乃在「…促其注意改善」；具有拘束力的嚴格法律效果，其實並不存在。此外，假使遭糾正後之行政院或其相關部會，未能改善並答復，監察院依監察法第 25 條，最多也僅能進一步質問。換言之，監察院在此的職權相當有限，「指導」與「勸誡」行政權如何依法行政的性質居多，而未能實際課予法律義務。職是，假使監察院於糾正權行使的過程中，發現行政機關所適用的法律有違憲之虞，也應該僅「促其注意」有無聲請大法官解釋的必要，而非越俎代庖，自行向大法官提出釋憲之聲請；否則監察院在此，也不無逾越憲法第 97 條第 1 項以「…促其注意改善」之文句所劃定的監察權行使之界限。

至於監察院如依據監察法施行細則第 20-1 條，在質問後準備進一步對受糾正之行政機關的主管長官等行使彈劾或糾舉權，此際決定彈劾或糾舉與否的法律違憲問題，監察院當然可以聲請大法官解釋。只不過在此範圍內，監察院聲請釋憲的目的已非在於提出糾正案本身，而是憲法所賦予的真正監察權，亦即彈劾權及糾舉權。

又，有關監察院提出糾正案，在憲法上僅屬附隨於監察權所行使的職權，本書面意見前已說明（頁 5 參照）。因此，判斷監察院基於糾正案之提起而聲請的釋憲是否受理，必須從嚴，毋寧糾正權之特性所導致的結果。